

Bundeskanzlerin – Stellvertreter – Stellvertreter-Stellvertreter?!

 juwiss.de /113-2017/

25.10.2017

von [TIMO SCHWANDER](#)

Die Jamaika-Koalition wirft ihre Schatten voraus: Kommt sie zustande, so tragen *erstmal* seit langem* drei Fraktionen – und sogar vier Parteien, einschließlich der CSU – die Bundesregierung. Bislang stellte stets die größere Regierungsfraktion den oder die Bundeskanzler*in, die kleinere Fraktion den Stellvertreter. Doch in einer Jamaika-Koalition gäbe es zwei kleinere Fraktionen – und schon beginnen die Forderungen nach zwei Stellvertreter*innen. Anlass genug, einmal über die Vertretung der Bundeskanzlerin nachzudenken.



Wenn der Präsident der Vereinigten Staaten im Kapitol in Washington, D.C. die jährliche *State of the Union Address* hält, so besteht das Publikum nicht nur aus den Abgeordneten beider Häuser des Kongresses. Auch sämtliche Richter*innen des *Supreme Court* und alle Minister*innen befinden sich unter den Anwesenden. Alle Minister*innen? Nein, ein Mitglied der Regierung, der sogenannte *designated survivor*, hält sich während solcher Anlässe stets an einem sicheren Ort auf.

Hintergrund dieser Vorgehensweise ist die Sicherstellung der präsidentialen Nachfolge: Stirbt der US-Präsident oder scheidet er aus einem anderen Grund aus dem Amt aus, so folgt ihm zunächst der *Vizepräsident* nach. Ereilt diesen dasselbe Schicksal, *so folgt* der Sprecher des Repräsentantenhauses, danach der *President pro tempore* des Senats, sowie anschließend die Minister*innen in einer festgelegten Reihenfolge.

„Continuity of Government“ unter dem Grundgesetz

In Deutschland ist diese Liste auf den ersten Blick deutlich kürzer: Nach [Art. 69 Abs. 1 GG](#) und [§ 8 S. 1 GO-BReg](#) fungiert ein*e Bundesminister*in als „Stellvertreter des Bundeskanzlers“. Von weiteren Nachrückern ist im Grundgesetz nicht die Rede. Doch nun wird aus Kreisen der Grünen die Forderung laut, *eine*n weitere*n Stellvertreter*in zu ernennen*. Das bisherige Echo aus der Staatsrechtslehrerszene: *Verfassungswidrig*. Verfassungswidrig?

Selbstverständlich unterscheidet sich die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Bundeskanzlerin deutlich von der des US-Präsidenten: Im Falle der Vakanz kann der Bundestag jederzeit eine*n Nachfolger*in *wählen*; hinzu kommt, dass der Bundeskanzlerin lediglich die *Geschäftsleitungs- und Richtlinienkompetenz* zukommt, während der US-Präsident persönlich dafür Sorge trägt, „*that the laws be faithfully executed*“. Ein wirkliches Amt des Vizekanzlers gibt es daher unter dem Grundgesetz nicht, der Stellvertreter nach Art. 69 Abs. 1 GG übernimmt lediglich die Aufgaben der Bundeskanzlerin, wenn diese zur Amtsführung außer Stande ist: sei es, weil sie im Urlaub weilt, sei es – das Staatsrecht muss auch den Extremfall denken – im Falle eines Attentats.

Trotz des parlamentarischen Regierungssystems kommt der Bundeskanzlerin als Spitze des Organs, das mit der *Staatsleitung* betraut ist, in der Verfassungsarchitektur der Bundesrepublik eine überragende Rolle zu, die im Schlagwort der „Kanzlerdemokratie“ deutlich wird. Es ist – ungeachtet der Möglichkeit der kurzfristigen Nachwahl – von außerordentlicher Bedeutung, dass die Leitungsfunktionen der Bundeskanzlerin stets ausgeübt werden können, d.h. dass zu jedem Zeitpunkt ein*e Vertreter*in im Amt ist. Vor allem in besonderen Krisensituationen korreliert die Sicherstellung einer Ersatzvertretung mit der Fähigkeit, effektive staatliche Krisenbewältigung zu leisten, und ist daher für das Gemeinwesen existenziell. Dies spricht zunächst dafür, dass die Ernennung eines weiteren Stellvertreters oder einer weiteren Stellvertreterin – trotz der wohl eher PR-technischen Motivation – keine schlechte Idee ist.

Vertretung des Vertreters?

Der Verfassungstext selbst schweigt sich über das Vorgehen bei Ausfall der Kanzlerin *und* des Stellvertreters aus, steht einer Weitervertretung jedoch auch nicht explizit im Wege. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung dagegen scheint weiterzuhelfen: Nach § 8 S. 2 GO BReg kann der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen. Doch die Norm ist nur auf die Neben-, nicht aber auf die Ersatzvertretung anwendbar. Auch auf § 14 GO BReg lässt sich eine Lösung nicht stützen; die Norm regelt nur die Vertretung von Minister*innen als solchen, aber nicht als Vertreter*innen der Bundeskanzlerin. Vielmehr wird – so die *wohl herrschende Meinung* – § 22 Abs. 1 S. 2 GO BReg analog angewandt. Die Norm regelt die Ersatzvertretung der Kanzlerin bei der Sitzungsleitung des Kabinetts: Die Bundeskanzlerin oder ihr Stellvertreter können dafür ein Regierungsmitglied besonders bezeichnen, hilfsweise leitet der*die dienstälteste Bundesminister*in die Sitzung. Existieren mehrere Minister*innen mit gleich vielen Dienstjahren, so übernimmt der*die älteste Bundesminister*in.

Die Norm ist analogiefähig, weil sie mit der Sitzungsleitung ein wesentliches Recht der Kanzlerin regelt und ebenfalls von dem Zweck getragen ist, die Erfüllung dieser Leitungsfunktion sicherzustellen. Ausschlaggebend ist, dass zweifelsfrei und ohne Aufwand oder Beurteilungsunsicherheiten feststehen muss, wer die Geschäfte der Bundeskanzlerin ausübt. Der Anwendung steht auch nicht entgegen, dass sie bloßes Innenrecht der Bundesregierung darstellt: Der Verteilung von Vertretungsbefugnissen im Außenverhältnis steht dies *auch in anderen Fällen* nicht entgegen.

Somit kann die Bundeskanzlerin durchaus weitere Vertreter*innen ernennen. Ob diese „Stellvertreter des Bundeskanzlers“ sind, kann dahinstehen – sieht man den Begriff als in Art. 69 GG legaldefiniert, so sind sie es nicht, stellt man auf die ihnen übertragene Funktion ab, kann man sie aber durchaus so bezeichnen. Ausgeschlossen ist jedoch die Einsetzung gleichberechtigter Stellvertreter*innen: Während die Vertretung in weiteren Stufen Art. 69 Abs. 1 GG nicht entgegensteht, da sie die primäre Vertretungsfunktion des dort vorgesehenen Stellvertreters unberührt lässt, liefe eine gleichrangige Vertretung der Norm zuwider, die aus gutem Grund nur einen einzigen (primären) Stellvertreter vorsieht: Die Existenz mehrerer Stellvertreter*innen wirft unweigerlich die Frage auf, wer denn im Ernstfall nun zur Ersatzvertretung berechtigt ist, und stellt somit genau das Problem wieder her, das Art. 69 GG beseitigen will. Man muss der Grünen-Fraktion also Steine statt Brot geben: Weitere Stellvertreter*innen sind möglich, doch nur hierarchisch geordnet.

Vertretung des Vertreters ... des Vertreters??

Zuletzt sei ein weiterer Gedanke gestattet: Auch durch die Geschäftsordnung – selbst unter Heranziehung von Analogien – lässt sich die weitergehende Frage nicht lösen, was beim Ausfall der gesamten Bundesregierung geschieht. Man kann diese Frage als absurd abtun, doch die Vereinigten Staaten halten sie immerhin für so realistisch, dass sie niemals alle potentiellen Stellvertreter*innen an einem Ort versammeln, wie eingangs erwähnt wurde. Eine Vertretung durch den Bundesratspräsidenten – in Anlehnung an die *Vertretung des Bundespräsidenten* – oder den Bundestagspräsidenten findet keinerlei Halt in der Verfassung. Vielmehr stellte dies eine Durchbrechung der im Grundgesetz vorgezeichneten Gewaltenteilung dar, für die es einer expliziten Anordnung bedürfte. Ebenfalls nicht in Frage käme eine Vertretung durch den Bundespräsidenten: Einen Präsidenten, der im *Notfall* die Macht übernimmt, wollte der Parlamentarische Rat um jeden Preis vermeiden.

Auch eine „mittelbare Vertretung“, nach welcher die Staatssekretär*innen „ihre“ Bundesminister*innen *vertreten* und die Person unter ihnen, deren vorgesetzter Minister nach den oben dargestellten Regeln zur Vertretung der Kanzlerin berufen wäre, seinerseits diese Rolle übernimmt, ist nicht möglich: Wie bereits erwähnt, regelt § 14 GO BReg nur die Minister*innenvertretung, nicht aber die davon verfassungsrechtlich zu trennende Kanzlerinnenvertretung. Staatssekretär*innen sind außerdem keine Mitglieder der Bundesregierung; sie können Minister*innen nicht einmal bei der Abstimmung in dieser *vertreten*.

Somit gibt es bei Ausfall sämtlicher Mitglieder der Bundesregierung keine*n Stellvertreter*in der Bundeskanzlerin. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Regierungsgewalt nicht mehr vorhanden wäre: Wenn sie die Bundeskanzlerin auch nicht vertreten können, so vertreten die Staatssekretär*innen doch die Minister*innen bei deren Aufgaben und leiten damit die Amtsgeschäfte für ihre Ressorts.

Bis zu einem möglichst schnellen Zusammentritt des Bundestages ist diese Lösung auch in Notfällen weitgehend tragbar. Bedenklich ist nur, dass die Notstandsbefugnisse des Bundes nach [Art. 35 Abs. 3](#) und [Art. 91 Abs. 2 GG](#) nicht mehr initiiert werden können, da diese einen Beschluss der Bundesregierung als Kollektivorgan [voraussetzen](#).

** Ursprünglich stand hier „erstmal“. Der Autor bedankt sich bei dem Kommentator Sandro Wiggerich für den Hinweis darauf, dass an den Kabinetten in der Ära Adenauer jeweils mehr als zwei Fraktionen beteiligt waren.*